

Die Zukunft des Kioto-Protokolls

Klimapolitik ohne (Ex-)Supermächte

Das Kioto-Protokoll ist nicht tot, aber in einem kritischen Zustand – genau wie die Klimapolitik insgesamt. Die Vereinigten Staaten und Russland verweigern sich der Ratifizierung und eine Änderung ihrer Position ist schwer abzusehen. Aber auch ohne die beiden Staaten gibt es Optionen zur Fortführung einer sinnvollen internationalen Klimapolitik.

Die Ergebnisse der Klimadiplomatie der letzten 10 Jahre sind formal gar nicht schlecht. Die Klimarahmenkonvention von 1992 hat mittlerweile mit 187 Vertragsparteien den Status der Universalität erreicht. Deren Tochtervertrag, das 1997 in Japan angenommene Kioto-Protokoll, ist mittlerweile von 120 Staaten unterzeichnet worden und gehört damit schon fast zu den universellen Verträgen. Aber eben nur fast. Wie bekannt, haben sich zwei der größten Emittenten von Treibhausgasen bisher der Ratifikation verweigert. Die USA endgültig, soweit dieses Wort in der internationalen Diplomatie Bestand hat. Zumindest ist es aber äußerst unwahrscheinlich, dass Präsident Bush oder ein Nachfolger das Kioto-Protokoll in der jetzigen Form ratifizieren könnte. Dazu ist der *implementation gap*, der Abstand zwischen Verpflichtung und Umsetzung, durch die Untätigkeit der Regierung unter Präsident Bush junior zu groß geworden. Zudem ist durch zum Teil äußerst negative Einschätzungen und Berichterstattung der Begriff Kioto in der US-amerikanischen Öffentlichkeit schon beinahe zum Schimpfwort geworden.

Im Falle Russlands ist die Sache noch nicht endgültig geklärt. Die russische Regierung spricht mit vielerlei Zungen, so dass die gute alte „Kreml-Astrologie“ vergangener Jahrzehnte fröhliche Urständ feiert. Sobald Präsidentenberater Illarionow, wie kurz vor der Mailänder Klimakonferenz im Dezember letzten Jahres geschehen, das Protokoll in der vorliegenden Form für nicht ratifizierbar erklärt, wird dieser Einschätzung von einem anderen Mitarbeiter des Präsidenten widersprochen. Auf der parlamentarischen Ebene haben die letzten Duma-Wahlen die Pro-Kioto-Kräfte gestärkt und sowohl die traditionelle Linke als auch die extreme Rechte haben als Kioto-Gegner

keine Verhinderungsmöglichkeit mehr. Die russische Industrie ist ebenfalls für eine Ratifizierung. In Russland zeigt sich unterm Strich eine eher positive als negative Entwicklung – und dennoch will kein rechter Optimismus aufkommen. Dies liegt vor allem an der schillernden Figur des Präsidenten. Putin hat sich zwar schon mehrmals für eine Ratifizierung ausgesprochen, zuletzt gegenüber dem früheren kanadischen Premierminister Chrétien, lässt jedoch zu viele widersprechende Äußerungen seiner Minister und Mitarbeiter zu und vermeidet eine endgültige öffentliche Festlegung. Sein Verhalten kann auf strategischem Kalkül beruhen, denn es gibt kaum andere Themen – abgesehen von seiner Nuklearkapazität vielleicht – in denen Russland eine solch zentrale Stellung in der internationalen Politik einnimmt. Da Präsident Bush offensichtlich die Verhinderung des Kioto-Protokolls zu einem informellen Politikziel erkoren hat, mögen Versprechungen über eine verstärkte Abnahme russischen Öls durch die USA ebenfalls Anreiz für eine Verzögerung des Ratifikationsprozesses sein.

Einen Überblick über alle bisher erschienenen Hefte des Informationsdienstes „Ökologisches Wirtschaften“ finden Sie auf unseren Internetseiten unter der Adresse:

www.oekom.de

Wir freuen uns auf Ihren Besuch!

So wird in diplomatischen Zirkeln mittlerweile das Jahr 2004 als letzte Möglichkeit zur Ratifikation ohne Gesichtverlust angesehen – also die Zeit nach der Präsidentenwahl in Russland. Dieser Optimismus hat eine gewisse Berechtigung, dennoch ist die Ratifikation kein Selbstläufer.

► Kurzfristige Optionen

Um sie weiter voran zu bringen, können folgende Maßnahmen von Deutschland und der EU in den nächsten Monaten ergriffen werden. Erstens sollte das Thema Ratifikation bei jedem Treffen mit russischen Politikern und Diplomaten auf allen Ebenen angesprochen werden. Steter Tropfen höhlt den Stein und wie sonst ließe sich das empfindliche Fehlen einer echten Strategie, in schmerzlichem Gegensatz zu den USA, wett machen?

Zweitens sollten sich die Freunde des Kioto-Protokolls, sprich alle 120 Ratifikationsstaaten, treffen. Bei den Verhandlungen in Mailand trafen sich die Vertragsparteien der Klimarahmenkonvention. Dort waren die Kioto-Vertragsstaaten zwar in der Mehrheit, gingen jedoch mangels eines eigenen Forums unter. Wenn es die fortschrittliche Mehrheit mit Klimaschutz ernst meint, dann ist eine Konferenz der Kioto-Freunde geradezu eine Notwendigkeit. Das Signal nach innen und außen wäre sehr stark, sowohl auf Staatenebene als auch in der Zivilgesellschaft. Im Juni diesen Jahres gäbe es auch eine passende Gelegenheit. Für die Konferenz über erneuerbare Energien Renewables 2004 und das Treffen der Nebenorgane der Klimarahmenkonvention werden die entscheidenden Diplomaten sowieso in Bonn sein. Falls die Bundesregierung für eine solche Initiative im Moment nicht die nötigen Ressourcen hat, könnte ein glaubwürdiger und starker Staat wie Großbritannien, Frankreich oder Kanada die Präsidenschaft übernehmen.

Drittens schließlich müssen die Kioto-Vertragsstaaten eine Politik des „so-tun-als-ob“ verfolgen. Das heißt, sie müssen das Protokoll unbeirrt so umsetzen, als ob es in Kraft wäre. Die Europäische Union handelt hier beispielhaft mit der Umsetzung der Richtlinie über den Handel mit Treibhausgasen. Im Moment liegt der Ball im Felde der Mitgliedstaaten, die vor allem nachvollziehbare und wettbewerbsrechtlich saubere Lösungen für die Erstverteilung von Emissionszertifikaten erarbeiten müssen. In der traditionellen Energiepolitik muss sich das Kioto-Protokoll vor allem beim Abbau von Subventionen für kohlendioxidintensive Energieerzeugung und der massiven

Unterstützung erneuerbarer Energien ebenfalls bemerkbar machen. Auch der vergessenen energiepolitischen Säule Energieeffizienz muss mehr Aufmerksamkeit gewidmet werden. Warum nicht eine dem Erneuerbare Energien Gesetz (EEG) ähnliche Regelung für Effizienzverbesserungen oder einen Effizienzfonds schaffen (1)?

► Längerfristige Optionen

Sollte das Kioto-Protokoll bis Ende 2004 nicht von Russland ratifiziert worden sein, muss über alternative Wege nachgedacht werden. Ein zweites Treffen der Kioto-Staaten wäre dafür eine geeignete Gelegenheit. Auch die zehnte Konferenz der Vertragsparteien (COP 10) im Dezember 2004 böte sich dafür an. Sie wird von einem Diplomaten geleitet werden, ohne den es das Kioto-Protokoll nie gegeben hätte: Raoúl Estrada-Oyuela aus Argentinien (2). Um den Karren aus dem Dreck zu ziehen, ist er geeignet wie kein Anderer.

Verschiedene Alternativen für ein weiteres Vorgehen könnten auf COP 10 diskutiert werden. Das Kioto-Protokoll könnte auch ohne Russland – ohne sonstige Änderungen – in Kraft gesetzt werden (Variante A), das Protokoll könnte mit Änderungen in Kraft gesetzt werden (Variante B) oder es könnte nach einer völlig neuen Lösung gesucht werden (Variante C).

► Neuanfang ist unrealistisch

Die letzte Möglichkeit ist in Mailand wieder verstärkt in den Nebenveranstaltungen zur Konferenz vertreten worden. Ein kompletter Neuanfang hätte einen gewissen Reiz, zumal auch den Freunden des Kioto-Protokolls die Komplexität der Regelungen mittlerweile unheimlich geworden ist und die zahlreichen Schlupflöcher eine realistische Einschätzung der tatsächlich erreichbaren Minderungen an Treibhausgasausstoß sehr erschweren.

Allerdings spricht viel gegen Variante C. Bei einer neuen Aushandlung des Klimavertrages und anschließender Ratifikation wäre ein Inkrafttreten vermutlich erst in acht bis zehn Jahren zu erwarten. Außerdem besteht über die Inhalte eines neuen Vertrages keine Einigkeit. Alle Vorstellungen unter einen Hut zu bringen wäre eine herkulische Aufgabe – und ein zufriedenes stellendes Ergebnis dennoch keinesfalls sicher.

Bleiben Optionen A und B, das Inkraftsetzen des Kioto-Protokolls mit oder ohne Veränderungen. Völkerrechtlich wäre das durchaus möglich. Wo ein politischer Wille ist, ist salopp gesprochen auch ein rechtlicher Weg. Die Vertragsparteien des Protokolls könnten zum Beispiel den Ur-

sprungsvertrag modifizieren und die Bestimmung über das Inkrafttreten verändern. Damit wäre das faktische Veto Russlands ausgeräumt. Eine andere Möglichkeit bestünde darin, das Kioto-Protokoll vorläufig in Kraft zu setzen. Auch das GATT-Abkommen beruhte jahrzehntelang auf einer vorläufigen Anwendung des nie in Kraft getretenen Statuts der Internationalen Handelsorganisation. Damit bleibt die Frage, ob das Kioto-Protokoll eins zu eins in Kraft gesetzt oder ob weitere Änderungen angestrebt werden sollten. Gründe für Veränderungen gäbe es viele und praktisch ist kein Vertragsstaat wirklich zufrieden – weder mit dem Gesamtergebnis noch mit den eigenen Verpflichtungen. Das trifft aber vermutlich auf jeden guten Kompromiss zu. Ein anderer Grund für Modifikationen liegt viel näher. Da die USA das Verhandlungsergebnis in hohem Maße beeinflusst haben – circa 80 bis 90 Prozent des Vertragstextes gehen auf ihre Vorschläge zurück – müsste ein Fernbleiben des Landes zu Neuverhandlungen führen.

Alle Argumente gegen ein Aufschnüren des Pakets von Kioto lassen sich letztendlich auf ein einziges reduzieren: Neuregelungen einzelner Teile kämen einer Öffnung von Pandoras Büchse gleich. Der sorgfältig austarierte Vertragstext würde mit jeder Änderung aus der Balance kommen und vermutlich letztendlich zu einer kompletten Neuverhandlung führen – mit ebenfalls ungewissem Ausgang. Auch noch so kleine Änderungen des Kioto-Protokolls stehen deshalb nicht an. Sinnvoll wären aber auf jeden Fall zusätzliche legislative Maßnahmen, da das Protokoll als abhängiger Vertrag der Klimarahmenkonvention über keinerlei institutionellen Unterbau verfügt.

► Neubestimmung von Gerechtigkeit erforderlich

Ganz unabhängig von dem Schicksal des Kioto-Protokolls ist auch die Beteiligung von Entwicklungsländern in das Klimaschutzregime zu klären. Sollte das Protokoll durch eine russische Ratifizierung in Kraft treten, stehen schon 2005 Verhandlungen über eine zweite Verpflichtungsperiode ab 2013 an. Sollte es nicht in Kraft treten, erzwingt die Situation einen Schulterschluss zwischen den, EU, Japan, Kanada und den Entwicklungsländern. Die Allianz zwischen der EU und Entwicklungsländern hat in der Vergangenheit den Prozess schon zwei Mal gerettet und müsste dies auch wieder tun.

Beide Situationen erfordern eine Neudefinition von Gerechtigkeit auf Seiten der industrialisierten

Nationen (3). Damit ist besonders die Verteilungsgerechtigkeit gemeint – nach welchen Prinzipien soll eine endliche, durch die Aufnahmekapazität der Erdatmosphäre begrenzte Menge an Emissionen verteilt werden? Darüber hinaus wird auch über Gerechtigkeit im Sinne der Menschenrechte zu reden sein. Welche Schäden im Süden durch die Folgen des Klimawandels sind wir bereit zu akzeptieren? Wo beginnt die Pflicht einzuschreiten, um gegenwärtige und zukünftige Folgen zu mildern? Es wird folglich über eine Gerechtigkeit in einem weiteren Sinn zu verhandeln sein, die den Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit umfassen muss. Dies erfordert zum Mindesten den Transfer von Finanzleistungen in einem Maße das die größten Schäden an Leib, Leben und auch Eigentum in Grenzen hält.

Die Klimapolitik steht aufgrund des russischen Zögerns in einem Entscheidungsjahr. Doch ist dies keine Entschuldigung, die Zukunft Präsident Putin zu überlassen. Es gibt eine Reihe kurz- und langfristiger Optionen, die von Deutschland, der EU und einer Allianz wohlmeinender Staaten ergriffen werden können. Dies ist in der gegenwärtigen Weltlage auch eine Form anti-hegemonialer und kooperativer Weltinnenpolitik (4). Die Verhinderung des Klimawandels ist eine der größeren globalen Aufgaben für die Weltgesellschaft, ihr Erfolg oder Misserfolg ist Ausdruck der Verfassung globaler Zusammenarbeit. Ohne geeignete Institutionen und Kooperationsformen gibt es auch keine effektive Klimapolitik.

Anmerkungen

- (1) Nähere Informationen unter: www.wupperinst.org
- (2) Vgl. Oberthür, S./ Ott, H.: Das Kyoto-Protokoll. Internationale Klimapolitik für das 21. Jahrhundert. Opladen 2000.
- (3) Vgl. Sachs, W.: Menschenrechte und Ökologie. Wuppertal Paper Nr.131. Wuppertal 2003. Download unter www.wupperinst.org/globalisierung/pdf_global/w_sachs_paper.pdf
- (4) Vgl. Ott, H.: Zwischen Baum und Borke. Umweltpolitik im Spannungsfeld von Globalisierung und hegemonialer Weltordnung. In: Politische Ökologie 85, September 2003, S.35-37.

Der Autor

Dr. Hermann E. Ott ist Leiter der zukünftigen Außenstelle des Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie in Berlin. Er nahm im Dezember 2003 an der Klimakonferenz in Mailand teil.

Kontakt: Wuppertal Institut, Döppersberg 19, 42103 Wuppertal. Tel. 0202-2492173, E-Mail: hermann.ott@wupperinst.org